

美、日两国农地经营制度变革及启示

林素芬

厦门大学经济系 03 级(361005)

摘 要: 农地流转是市场经济条件下生产要素自由流动以实现资源最优配置的客观需要。本文通过对美、日两国农地经营制度变革的探讨, 从中得到促进我国农地流转的许多有益的启示。

关键词: 农地经营制度 农地流转 变革 启示

1 美国农地经营制度的特点

美国的农地流转建立在家庭农场制基础上, 特点主要体现在以下几个方面:

1.1 农地产权边界清晰, 市场调节流转。美国的农地是农场主私有的, 无论购买或赠送获得的土地所有权, 其产权边界都是非常明晰的。因此美国的农地买卖和出租均很自由, 土地转让的主要方式是租佃制, 拥有土地而不自己经营的人自找使用者出租, 或通过中介出租。买卖或出租的价格由交易双方协议采取某种固定方式确定。

1.2 不完全的土地所有权。美国农场主获得的是具有产权保障的土地使用权, 并不是完全的土地所有权, 联邦和州政府对土地保留有三项权利: 一是土地征用权; 二是土地管理的规划权; 三是征收足额的土地税, 但这些权利是严格限制的。

1.3 稳定而有保障的土地私有。土地所有者有土地收益分配和处置的权利,

土地收益除了按国家和地方政府的规定交纳比较固定的土地税、农产品销售所得税、房产税等之外, 没有任何其他税费。同时土地所有者在土地转让、租赁、抵押、继承等各方面也都具备完全不受干扰和侵犯的权利。正因为土地所有者具备了明晰的土地产权边界, 所以在美国, 私有土地的侵犯行为和土地纠纷的案例是罕见的。

1.4 维护农户和农场主利益的美国非政府组织——农场局。农场局是农场主或农民自己的组织, 表达农户自己的利益, 为农户说话。其从联邦到州到县已形成完善的网络体系, 它联结着全美 34 万多农场。农场局根据农场主的利益需求, 确定自己的政策倾向。

1.5 农场土地规模能够保持并不断扩张。农场土地规模能够保持并不断扩张, 在制度上根本原因是稳定而有保障的土地私有权利; 其次, 美国家庭农场的组织形式及其制度也有利于规模的保持。如法律规定, 家庭成员可拥有或继承农场土地股份, 但不能退股, 或将股份做抵押, 只许内部转让, 以保证在代际传承中不被细分碎化。

2 日本农地经营制度改革及特点

2.1 战后日本农地经营制度的改革过程。二战后, 日本经济逐渐恢复, 但农业领

域内的封建生产关系仍严重阻碍经济的发展, 为解决此问题, 日本政府逐步开始土地制度的改革。

第一阶段(1945~1960), 实行“耕者有其田”确立自耕农体制阶段。1952 年制定了《农地法》, 把农户拥有土地的规模限制在 3 町以内用法律形式固定下来, 从此日本形成了以小规模家庭经营为特征的农业经营方式。

第二阶段(1961~1969), 放宽土地所有权流转限制, 鼓励扩大土地占有规模, 建立“自立经营农户”阶段。1962 年日本政府对《农地法》进行修改: 放宽了农户拥有土地面积的最高限制, 当农业经营所需要的劳动力半数以上由家庭劳动力提供时, 允许其经营的土地面积超过 3hm²。设立农业生产法人制度, 建立了有利于土地买卖和出租的“土地信托制度”。

第三阶段(1970~1985), 鼓励土地使用权流转, 提高农地利用效率阶段。20 世纪 60~70 年代, 政府农地改革的重点从鼓励农地集中占有转向分散占有、集中经营和作业的新战略上来。70 年代开始, 政府为避开土地集中的困难和分散的土地占有给农业发展带来的障碍因素, 采取的措施主要有: 废弃限制农地租佃关系的法规来促进农地所有权和经

营权分离, 倡导以租赁为主要方式的规模经营。放宽了对农地租赁的限制; 承认离农者有出租土地的权利; 废除佃农土地专买的权利等; 提高农户占地最高限额; 取消了地租最高限额。成立不以营利为目的农业土地管理公司, 方便农户之间土地的出让和出租。1970年创设农业人养老金制度。参加的条件是具有一定面积以上农地耕作权的农业人, 另外, 若要获得经营转让金, 则要将所耕种的农用地经营权转让给后继者或第三者, 即进行“经营转让”。这是一项通过转让促进经营者的年轻化以及扩大经营规模的制度。1975年修改《农振法》, 赋予市町村自主调整农地关系的权利, 以促进农地的流动。具体作法是: 以地域为单位, 组成农地利用改善团体, 由团体成员讨论出租地的合同条款、土地使用方式, 使出租人不用担心失去土地所有权, 而土地又能得到合理利用。1980年, 日本政府颁布了《农用地利用增进法》, 其主要内容: 一是以土地租佃为中心, 促进土地经营权流动; 二是以地域为单位, 组成农用地利用改善团体, 促进农地的集中连片经营和共同基础设施的建设; 三是以农协为主, 帮助“核心农户”和生产合作组织妥善经营农户出租和委托作业的耕地。通过以上一系列的农地改革, 日本农地的流转率提高了, 全国农地出租面积的比例由1970年的7.6%上升到1985年的20.5%, 大规模经营农户的比例也提高了, 经营面积在2hm²以上的农户占的比例由1970年5.9%提高到1980年的7.3%。

第四阶段(1986至今), 鼓励土地向“合意的农业生产经营体”集中, 提高农业竞争力阶段。进入20世纪80年代中期以后, 日本提出了用“合意的农业生产经营体”替代“自立经营农户”的发展思路。1993年, 政府又修订了《农地法》和《农地利用增进法》, 主要内容有: 建立了一套促进农地集聚和转移到专业农业生产单位的制度。提出了“认定农业生产者制度”, 由地方政府制定选择认定农业生产者的标准, 有兴趣成为“认定农业生产者”的农业生产单位提出申请, 认为符

合条件的, 就将其作为“认定农业生产者”, 在土地集中、贷款及固定资产投资等方面由政府给予支持。为了吸引年青人从事农业, 制定了新农民进入农业的技术培训和管理计划。鼓励其他经济主体参与农地经营。1999年7月发布的日本《新农业基本法》, 又提出了要发展“有效率和稳定的农业经营体”的思路。其主要措施还提出改善农业生产和农村生活条件, 加快新技术的推广和应用, 对农业各种灾害损失进行补偿等措施, 以提高农业生产效率和对劳动者从事农业经营的吸引力。到2001年底, “认定农业生产者”的数量达到了17.8万户, 经营规模在5hm²以上的农户增加到4.58万户; 各种不同类型的农业生产组织发展也很快, 到2002年, 全国已有各种生产组织7820个, 其中, 农业生产法人5310个, 非农业生产法人2510个。

2.2 日本农地经营制度的特点

2.2.1 政府不断完善农地制度, 消除农民疑虑, 促进农地流转。用法律确保农民安心贷出土地, 缩短了土地的借用期, 解除了土地贷出者的后顾之忧, 从而克服土地流转的障碍。

2.2.2 建立促进农地流转的民间中介组织。农业委员会、农业协同组合(农协)、市町村及农地保有合理化法人, 在农地制度的运转中起着重要的作用。

2.2.3 政府对中介组织的培育与支持。政府是农地保有合理化法人的发起人之一, 这一中介组织是由日本各县、市町村及农协共同建立; 其次, 对合理化法人的农民给予税收优惠及一次性付租的优惠等措施; 再次, 对合理化法人给予资金支持, 合理化法人买入或借入土地的资金是从农协借贷的, 在其期限内的利息支出由政府支付, 而且合理化法人的日常开支和员工工资一般由政府支付。

2.2.4 认定农业者制度, 保证农地流转的方向, 使农地的流转方向不是随意的。

3 美、日两国农地经营制度变革的启示

3.1 强化土地承包权, 农地的流转应以其经营权流转为主。界定产权边界是农地流转的前提。农地的私人财产权利的长期稳定而有保障是促进农地流转的保

证。我国人多地少, 土地是农民的命根子, 我们要强化农村土地承包权, 通过立法把土地承包权所有化, 实现农地的规模经营应以农地的经营权流转为主要手段。

3.2 土地使用权的流转必须依靠市场机制以提高运作效率。在我国的家庭承包制下, 要使土地进入市场, 必须进行土地使用权的资本化。问题的核心是, 如何以市场为导向, 以效益为目标, 在即定的财产权利和法律范围内, 实现土地作为社会化生产要素的增值功能, 其现实表现为土地作为资本的市场化配置, 即土地经营使用权的流转。

3.3 提高农业的组织化程度。政府应在政策、税收、资金等方面支持促进农地流转的中介组织, 并利用制度培育农业经营主体, 来引导农地流转的方向和发展农地经营规模。我国目前的农业兼业经营现象非常普遍, 农户经营的细碎化、小规模化非常不利于农业发展。为此, 政府应对那些以非农收入为主的小规模经营农户, 通过发展非农产业、提供职业培训等计划鼓励其离农就业; 对那些对农业有兴趣, 有能力从事农业的生产者, 要在各方面给予支持, 把其培育为农业经营的主体, 提高农地的利用率, 提高农业竞争能力。

3.4 通过经济立法保障农业发展。我国虽然也制定了一些农业法律, 但从法律制度角度观察, 其存在的根本问题, 一是集体土地所有权主体及权限不明; 二是土地农户承包经营权不完整。中国农村土地权利制度的法制化建设核心是构建新型的土地权利结构, 处理好农地所有权、承包经营权以及经济发展与制度建设的关系。

参考文献:

- [1] 熊红芳, 邓小红. 美国日本农地流转制度对我国的启示[J]. 农业经济, 2004, (11).
- [2] 韩鹏, 许惠渊. 日本农地制度的变迁及其启示[J]. 世界农业, 2002, (12).
- [3] 李竹转. 美国农地制度对我国农地制度改革的启示[J]. 对策研究, 2003, (2).